

TES
58

**Paradiplomacia y la Red de
Mercociudades: el auge de lo local en el
Cono Sur a partir de la década del '90 y
su vinculación con los procesos de
integración regional**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Catherina DHOOGHE

Tutor: Lic. Mariana Luna Pont

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador

Buenos Aires, diciembre de 2011

cathy.dhooge@hotmail.com

Abstract

Que actores subnacionales tengan capacidad de actuar en la esfera internacional no resulta un fenómeno desconocido. Lejos quedó el escenario posterior a la Paz de Westfalia en el cual las Relaciones Internacionales fueron consideradas como un campo de actuación exclusivo de los Estados Nación. Lo novedoso resulta ser la magnitud que esto ha alcanzado, particularmente a partir de los años noventa con la intensificación de la globalización.

En el caso latinoamericano, los procesos de descentralización como consecuencia, por un lado, del achicamiento del rol del Estado por la sujeción al modelo Neoliberal y, por el otro, del retorno a la Democracia, trajeron aparejada la ampliación de la esfera de competencias de los actores subestatales. Ello resulta particularmente interesante al situarse en un contexto de estímulo a la integración regional ya que les planteó un importante desafío/oportunidad: o ser meros receptores del proceso o buscar una incidencia activa en el mismo. Ante esas circunstancias, la experiencia de la Red de Mercociudades adquiere especial relevancia, en tanto constituye un ejemplo de fuerte compromiso por parte de las ciudades del MERCOSUR por fortalecer el espacio local dentro de un bloque cuyos inicios evidenciaron una lógica netamente intergubernamental.

Palabras clave

Paradiplomacia- Actores Subnacionales-
Relaciones Internacionales- Estado Nación- Descentralización –
Integración Regional- Red de Mercociudades

Índice

Introducción	1
1. Marco teórico - conceptual	4
1.1) Evolución del concepto de actor internacional.....	4
1.2) Paradiplomacia, ¿complemento o debilitamiento del rol del Estado?.....	8
2. ¿Por qué hablamos del auge de ‘lo local’?	14
2.1) Cambios en el contexto internacional.....	15
2.1.1) Globalización: resignificación del territorio.....	15
2.1.2) Reconocimiento del rol de las ciudades en la solución de problemas mundiales.....	17
2.1.3) Nuevas modalidades de cooperación internacional: la cooperación descentralizada	20
2.2) Cambios en el contexto regional	24
2.2.1) Neoliberalismo, Democracia y Descentralización.....	24
2.2.2) Avance hacia la integración regional: parada obligatoria en el MERCOSUR	28
3. Fortaleciendo el espacio ‘local’ en el Cono Sur Latinoamericano: la Red de Mercociudades	32
3.1) Antecedentes.....	33
3.2) Evolución de la Red: Estructura y Funcionamiento	36
3.3) Buscando la voz dentro del MERCOSUR: de la REMI al FCCR.....	40
3.4) Vinculación con otras instancias del MERCOSUR	47
4. Mercociudades en acción: líneas estratégicas para consolidar el proceso de integración regional.....	50
4.1) Integración fronteriza	51
4.2) Integración Productiva	54
4.3) Ciudadanía Regional.....	57
5. Conclusiones: Haciendo un balance de la Paradiplomacia en el MERCOSUR	63
Lista de Acrónimos	66
Bibliografía	67
Anexos	

Introducción

"En la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella".

Alexis de Tocqueville

Diversos cambios tras el fin de la Segunda Guerra Mundial han operado en la dinámica del Sistema Internacional impactando sobre la forma en la que hasta entonces se concebía a las relaciones internacionales.

Uno de ellos ha sido la culminación del Estado-nación como actor hegemónico del sistema tal como lo explicaban las aproximaciones teóricas del Realismo. De ahí las críticas que las corrientes Neoliberales y Transnacionalistas le apuntaron, dado que había una gama de sucesos que no estaba en condiciones de explicar.

Las graves consecuencias de la guerra suscitaron un cambio en lo que refiere a los ejes prioritarios de la agenda internacional, abandonando el enfoque exclusivo en los asuntos militares, y dando lugar a las problemáticas medioambientales, pobreza, económicas, derechos humanos, etc. Ello propiciado, además, por las sucesivas olas descolonizadoras que representaban nuevos desafíos para aquellas potencias que veían reducir sus dominios territoriales.

Asimismo, la victoria del capitalismo tras la Guerra Fría exacerbó las interconexiones económicas mundiales y el incremento de empresas transnacionales en tanto buscaba nuevos mercados para su expansión; hecho que fue favorecido por el gran desarrollo tecnológico que caracterizó a la época. Esto confluía con un creciente número de países que emergían como potencias y ponían fin a un sistema hasta entonces bipolar, dando lugar a la competencia económica.

Todos estos cambios implicaron, a su vez, el surgimiento de nuevas demandas desde la sociedad civil que requerían acciones que traspasaban el tradicional rol del Estado; y por tanto, se constituyeron en camino propicio para que otros actores como las entidades subestatales (así como también ONG's, ET's, movimientos sociales, etc.), busquen responder a esas demandas internacionalmente desde el punto de vista de sus

prioridades inmediatas. Y a tales fines, devinieron comunes las prácticas de cooperación y la construcción de espacios para la actuación conjunta entre instancias territoriales locales.

Avistamos así un escenario que algunos autores han definido como post-westfaliano (Vigevani, 2004), debido no sólo a la pérdida de centralidad del Estado-Nación, sino también a que la incipiente internacionalización de las actividades de actores otrora vinculadas únicamente al ámbito doméstico, comenzaba a redefinir la frontera que distingue a la política externa de la política interna.

Es desde ahí que comenzaron a esbozarse los primeros estudios sobre la actividad exterior de actores subestatales, siendo objeto de una creciente teorización dentro de las Relaciones Internacionales, para luego ser enmarcada (aunque con cierta heterogeneidad) dentro del concepto de *paradiplomacia*.

En ese sentido, nos hemos preguntado: ¿Qué características tiene la paradiplomacia? ¿Implica este accionar internacional de unidades subestatales un debilitamiento del rol externo de los Estados? ¿Es posible referirse a una 'política exterior' propia de dichos actores? ¿Qué oportunidades y desafíos/responsabilidades implica un Sistema Internacional descentralizado para los actores subestatales? ¿Qué factores movilizan a estas unidades a la esfera externa?

Ahora bien, dadas esas circunstancias y debiendo acotar nuestro universo de análisis, el interés por el *fenómeno subnacional* radica en advertir cómo se ha manifestado este accionar internacional desde "lo local" en la región del Cono Sur latinoamericano, particularmente a partir de la década del noventa. Esta selección espacio-temporal no resulta azarosa. Por el contrario, se enmarca en un contexto histórico específico caracterizado por los retos de un sistema internacional globalizado y, en el ámbito regional, por los estímulos integrativos -haciendo con ello particular referencia a la puesta en marcha del MERCOSUR.

Ante esa situación, el objetivo de este trabajo es comprender cuál es el vínculo entre paradiplomacia y los procesos de integración regional. A tales fines, a través de un abordaje descriptivo pero con pretensiones explicativas, se tomará el caso de la Red de Mercociudades, entendiendo que su proceso de creación – a diferencia de otras experiencias regionales que la anteceden, como el caso de CRECENEA/ CODESUL- estuvo determinado por la decisión de las ciudades a ejercer una participación activa

dentro del bloque del MERCOSUR buscando la creación de un espacio que reconociera institucionalmente a las autoridades locales como interlocutoras válidas. Ello, bajo el fundamento, especialmente, de constituir el nivel de gobierno que se halla más próximo a la ciudadanía.

A su vez, en virtud del tipo de trabajo presentado, es que se optará el abordaje predominantemente cualitativo, basándonos en la recolección de información tanto de fuentes primarias (actas, declaraciones, documentos), como secundarias (investigaciones previas, bibliografía especializada, etc.). Ello no implica, sin embargo, que los datos cuantitativos no puedan ser utilizados para ilustrar algunas circunstancias.

Para esto, el trabajo se estructurará en cuatro partes. En la primera, se realizará una aproximación al marco teórico-conceptual que fundamenta nuestro objeto de análisis, a la vez que da cuenta de la literatura existente sobre la temática.

En la segunda parte, se señalarán aquellos factores/hechos que nos permiten referirnos al 'auge de lo local', dividiendo este apartado, a su vez, en aquellas transformaciones que tuvieron lugar a nivel internacional y (vinculado a ello) aquellos cambios en el contexto regional, considerando su impacto al interior de los Estados.

Los apartados cuarto y quinto referirán propiamente a Mercociudades, primero realizando la descripción de la conformación de la Red y el camino recorrido por ésta en la búsqueda del reconocimiento institucional por parte del MERCOSUR. Y, luego, se delinearán las principales estrategias desplegadas para fortalecer el proceso de integración 'desde lo local', considerando: integración fronteriza, integración productiva y ciudadanía regional.

1. Marco teórico - conceptual

El eje de este trabajo se concentrará en el accionar internacional de los actores subestatales del Cono Sur latinoamericano en un contexto de estímulo a la integración regional a partir de la década del noventa, con el análisis del caso de la Red de Mercociudades.

A raíz de ello, es pertinente aclarar que se entiende por 'actores subestatales':

“a las *instancias gubernamentales territoriales* de un país (ciudades, provincias, regiones, etc.), diferentes al Estado Central (Romero, 2004: 21).

Es decir, son entidades que poseen tres características básicas: tienen una base física precisa, son gubernamentales, y son constituyentes de un Estado, sea federal o unitario (García Segura, 1996: 237)”.

Advirtiendo, asimismo, que este fenómeno presenta un carácter relativamente emergente, y que, por lo tanto, no existe una única definición consensuada, por cuestiones de claridad expositiva, es que se utilizarán también las denominaciones: entidades subestatales/subnacionales, gobiernos locales, gobiernos no centrales. Pero teniendo presente que todos hacen referencia a un mismo significado, a saber,

“la de un actor colectivo de escala subnacional constituido por un entramado ajustado en mayor o menor medida en sus planos políticos, sociales, económicos y culturales, afincados en un territorio determinado y desarrollado históricamente, cristalizado en instituciones locales de gobierno; que abandona un histórico y prolongado estadio pasivo para asumir un *progresivo protagonismo autónomo en primera instancia en el ámbito interno* y posterior y eventualmente, en la esfera externa” (Mina, 2004: 15).

1.1) Evolución del concepto de actor internacional

Es cierto argumentar que el hecho de que las entidades subestatales, como las ciudades, puedan llevar a cabo actividades internacionales no es un fenómeno absolutamente novedoso.

Podemos, incluso, retrotraernos mucho antes del surgimiento de los estados-nación, hasta la Era Antigua. En aquel entonces, las ciudades-estado como Atenas, Esparta, Roma o aquellas de la ruta de la seda (que comprendían los territorios actuales de China, India, Pakistán, Irán, Irak y Turquía), comenzaron a tejer lazos comerciales y

a extender sus esferas de influencia mucho más allá de sus fronteras territoriales. De ahí que considerar a las ciudades como actores internacionales se trate más de un fenómeno “de retornos que de bautismos” (Mina, 2004: 17). De hecho, fue ese contacto inicial entre ciudades antiguas el que originó la posterior institucionalización de ciertos principios diplomáticos que rigen en la actualidad como la inmunidad diplomática y la hospitalidad, y las figuras del Cónsul y Embajador (Bederman 2001; Cantilo, 1993).

No obstante ello, fueron los cambios devenidos tras la Segunda Guerra Mundial - fundamentalmente, el incremento del número de actores relevantes en la escena internacional producto de los procesos de descolonización, la consolidación de empresas transnacionales, etc.- los que dieron un fuerte impulso a la resignificación del fenómeno subestatal a partir de una creciente teorización por parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En ese contexto, emergieron las críticas a las aproximaciones del Realismo debido a su incapacidad para explicar los cambios en el Sistema Internacional, partiendo de que el Estado ya no podía concebirse como un actor unitario.

En este sentido, Caterina García Segura (1992), realiza una interesante síntesis de aquellos enfoques que, desde la década del '70 han permitido ampliar el concepto de actor internacional, para luego presentar nuevos criterios que permitan formular una definición que devenga más operativa y comprehensiva para la interpretación de la complejidad que caracteriza a la sociedad internacional contemporánea.

Así, menciona los aportes de Keohane y Nye (1977) con su teoría de la “interdependencia compleja”¹, caracterizada por la interconexión de intereses internos, transnacionales y gubernamentales debido al incremento del número de actores (bancos, empresas multinacionales, organismos internacionales, ONGs, burocracias gubernamentales), que con sus actividades, van diluyendo las fronteras entre política externa y política interna. García Segura, al respecto señala que la importancia de ello radica en que el Estado puede quedar excluido de ciertas relaciones significantes a nivel internacional.

La interdependencia compleja a la que aluden estos autores, reporta ciertas características que vale recordar, y que se relacionan entre sí (Keohane y Nye, 1977: 42-

¹ Los autores refieren así, a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Ello ha sido producto de los cambios tecnológicos, el auge de las telecomunicaciones, la mass-media.

45). Por un lado, señalan la presencia de canales múltiples debido a la entrada en escena de esos nuevos actores que hacen más sensibles a las políticas gubernamentales en distintos países; siendo ello reforzado, además, por el auge de las telecomunicaciones.

El aumento de actores, asimismo, conlleva un aumento de nuevas demandas, ampliando así la gama de temas que tienen repercusión en la agenda internacional, no habiendo una jerarquización entre ellos: sea la política monetaria internacional, los problemas de los términos de intercambio, cuestiones medioambientales, etc.

De este modo, como la política mundial se ha complejizado producto de estos cambios, el uso de la fuerza se ha tornado menos apropiado para la consecución de ciertos objetivos (como el bienestar económico, ecológico, social).

Por otro lado, a partir de la década del ochenta, surgieron enfoques que colocaban su atención en la importancia de la actividad internacional de las entidades subestatales. Aquí, la autora rescata los aportes de Mansbach y sus colaboradores (1976/1981), Alger (1977/1980/1990) y de Duchacek, Latouche y Stevenson (1988)².

Respecto al aporte de Mansbach, la autora considera que la contribución a la ampliación del concepto de actor internacional reside en su argumento de que dichos actores no están determinados por una adscripción jurídica, sino sobre una base empírica, debiendo portar cierta autonomía, capacidad, unidad y propósitos comunes. Que un actor pueda incluirse dentro de la categoría de actor internacional está ligado sólo a la funcionalidad y la operatividad; es decir, a los objetivos y a las capacidades que tengan para alcanzarlos. Asimismo, el atributo de la territorialidad pierde relevancia.

De esta forma, Mansbach y sus colaboradores proponen una tipología de seis categorías de actores: actores gubernamentales interestatales (OIGs); actores no gubernamentales interestatales (ONGs, empresas multinacionales); Estados-nación, actores gubernamentales no centrales (funcionarios de gobiernos locales, regionales,

² La autora utiliza los siguientes escritos: Mansbach, R.W., Ferguson Y. H & Lampert, D.E (1976), *The Web of World Politics: non-State Actors in the Global System*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall); Mansbach, R.W., & Vasquez J. A., (1981), *In search of theory. A new Paradigm for Global Politics*, (New York: Columbia University Press;)Alger, Ch. (1977), *The impact of cities on International System*, *Eukistics*, vol. 44, no. 264, p. 243-253; Alger, Ch. (1988), *Los nexos locales-mundiales: su percepción análisis y enfoque.*, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, no. 117, p. 339-360; Alger, Ch. (1990), *The World relations of cities: closing the gap between social science. Paradigms and everyday experience*, *International Studies Quaterly*, vol. 34, no. 3, p. 493-518; Duchacek, I., Latouche, D. & Stevenson, G. (1988), *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-sovereign contacts of Subnational Governments* (Westport: Greenwood press)